

На правах рукописи

Данелия Георгий Ревазович

**ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СОТРУДНИЧЕСТВА
ГОСУДАРСТВ-ЧЛЕНОВ ЕС В ОБЛАСТИ ОБЩЕЙ ВНЕШНЕЙ
ПОЛИТИКИ И ПОЛИТИКИ БЕЗОПАСНОСТИ**

Специальность 12.00.10 – Международное право. Европейское право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Казань - 2006

**Работа выполнена на кафедре международного и европейского права
Государственного образовательного учреждения высшего профессионального
образования «Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина»**

Научный руководитель	доктор юридических наук, профессор Курдюков Геннадий Иринархович
Официальные оппоненты	доктор юридических наук, профессор Бирюков Павел Николаевич кандидат юридических наук, доцент Шайхутдинова Гульнара Раифовна
Ведущая организация	НОУ «Институт экономики, управления и права» г. Казань

Защита состоится 15 декабря 2006 года в 10:00 ч. на заседании диссертационного совета Д.212.081.13 по присуждению ученой степени доктора юридических наук при государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина» (420008, г. Казань, ул. Кремлевская, д. 18), ауд. 324.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке им. Н.И. Лобачевского государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина».

Автореферат разослан «14» ноября 2006 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета
к.ю.н., доцент

_____ /А.Р. Каюмова/

I. Общая характеристика работы:

Вторая половина XX века для Западной Европы проходила под знаком интеграционных процессов. Результатом более чем пятидесятилетней эволюции инициатив в данной области стало создание в 1993 году Европейского Союза, накопление огромного опыта создания наднациональных международных структур. Европейский Союз является самой крупной экономической силой на мировой арене.

Уделяя особое внимание изучению Европейских Сообществ (далее – ЕС), исследователи европейских интеграционных процессов, в том числе и правоведы, зачастую обходят стороной ту их сферу, которая, по мнению многих в начале 90-х гг. XX века, должна была стать стержнем тогда еще будущего Европейского Союза. Европейский Союз до сих пор находится в состоянии поиска наиболее приемлемой схемы интеграции в области внешней политики, а также модели правового регулирования данной области отношений.

Интеграция в политической сфере должна учитывать огромное число разноплановых факторов, самым проблемным из которых, безусловно, является необходимость гармоничного сочетания и взаимодействия национального и наднационального компонентов такой интеграции. В свете этого взаимодействия остается неизученным (или недостаточно изученным) множество интересных проблем и вопросов как политологического, так и правового характера. Их изучение даст ценный теоретический материал в области права международных организаций и международного публичного права в целом, а также может иметь практическое значение для выбора тех или иных правовых моделей оформления политической интеграции, например, для стран-участниц СНГ.

Настоящая работа посвящена правовому сотрудничеству государств-членов ЕС в, пожалуй, самой проблематичной сфере европейской интеграции – Общей внешней политике и политике безопасности (далее – ОВПБ), составляющей т.н. Вторую опору Европейского Союза*.

Тема исследования:

Тема исследования сформулирована автором следующим образом: «Особенности правового регулирования сотрудничества государств-членов ЕС в области общей внешней политики и политики безопасности».

Среди таких особенностей исследователи обычно выделяют конвенционный характер правовых норм, действующих и принимаемых в рамках ОВПБ и, как следствие, невозможность прямого действия таких норм в рамках национальных правовых систем государств-членов ЕС

* В структуре Европейского Союза выделяют три «опоры»: Первую опору составляют ЕС; Вторую – ОВПБ; Третью – Сотрудничество полиции и судебных органов в уголовно-правовой сфере.

(необходимость процедур ратификации и мер имплементации), нераспространение юрисдикции Суда ЕС на правовое поле Второй опоры. Значительно реже обращается внимание на то, что в рамках правовой системы ОВПБ существует и действует огромное число инструментов неопределенной правовой природы, которые могут быть причислены и к т.н. мягкому праву. Можно привести следующие примеры документов, положения которых носят мягко-правовой характер: рекомендации, декларации, общие стратегии, меж-институциональные соглашения и др. Политическая значимость некоторых названных выше документов бесспорна. В то же время, нечеткая правовая природа их положений является проблемной в контексте принципа верховенства права в Европейском Союзе.

Основной акцент исследования делается именно на правовых вопросах и проблемах правового регулирования Второй опоры Европейского Союза. При этом следует также оговорить и то обстоятельство, что часто встречаемые в отечественной специальной литературе, посвященной изучению отдельных правовых аспектов европейской интеграции, обширные обзоры и экскурсы в общие вопросы Европейского права автором работы сознательно не предпринимаются.

Изученность темы исследования:

Обращаясь к вопросу изученности выбранной для исследования темы, необходимо отметить, что в рамках отечественной правовой науки, несмотря на активный интерес к европейско-правовой тематике, до сих пор не предпринималось комплексных исследований правового регулирования Второй опоры Европейского Союза.

В зарубежной правовой науке существует ряд серьезных работ, в которых затрагиваются некоторые аспекты темы нашего исследования. Зачастую правоведов Западной Европы и Соединенных Штатов Америки интересуют лишь частные вопросы, исследованием которых их работы и ограничиваются, либо ими предпринимаются общие обзоры, доминирующим предметом которых является скорее политологический, нежели правовой аспект. Таким образом, ни отечественной, ни зарубежной наукой пока не предпринято комплексного правового исследования особенностей правового регулирования ОВПБ Европейского Союза.

Актуальность исследования:

Характеристика правовых особенностей системы Второй опоры Европейского Союза представляет интерес как с точки зрения права международных организаций и конституционного права (особенно в свете пусть и туманной, но все-таки рассматриваемой в качестве официального курса развития Европейского Союза перспективы вступления в силу Договора о Конституции для Европы), так и с точки зрения теории права в целом. В этом видится основа актуальности тематики исследования.

Цель диссертационного исследования – изучение особенностей правового регулирования сотрудничества государств-членов ЕС в области ОВПБ. При этом такое изучение должно быть предпринято с учетом контекста Европейского права в целом.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие **задачи**:

1. Изучить особенности правового закрепления сотрудничества государств-членов ЕС в области общей внешней политики в рамках отдельных моделей политической интеграции, нашедших воплощение на пути становления Второй опоры Европейского Союза;
2. Выявить и проанализировать особенности Второй опоры как правовой подсистемы Европейского Союза;
3. Изучить правовые и институциональные инструменты осуществления ОВПБ Европейского Союза.

Решение некоторых поставленных задач предполагает необходимость решения задач частного характера (подзадач).

Объектом исследования является правовое сотрудничество государств-членов ЕС в области общей внешней политики и политики безопасности Европейского Союза.

Предмет исследования – особенности правового регулирования, включая систему правовых норм и правовых институтов, общей внешней политики и политики безопасности Европейского Союза.

Методы исследования:

Достижение поставленных цели и задач обеспечивается обоснованным выбором методов исследования. В основе исследования лежит анализ комплекса документов, содержащих правовые нормы, направленные на регулирование определенных сфер ОВПБ. Такой подход подразумевает изучение широкого круга конкретных источников норм – начиная от положений учредительных документов Европейского Союза, заканчивая отдельными правоприменительными актами. Изучение источников норм разного уровня позволяет раскрыть основные закономерности взаимодействия норм права. Подобный подход определяет необходимость применения формально-юридического и сравнительно-правового методов исследования.

Решение задачи анализа особенностей правового регулирования сотрудничества государств-членов ЕС на отдельных исторических этапах, кроме того, предполагает использование метода исторического анализа.

Автором по ходу исследования применялись также общие научные методы, такие как метод системного анализа, формально-логические методы, проблемно-теоретический и системно-структурный методы.

Нормативная база исследования:

В процессе работы был задействован широкий круг нормативных актов, регулирующих различные области процесса ОВПБ. Среди них важнейшими для восстановления особенностей правового регулирования внешнеполитического сотрудничества в процессе формирования Второй опоры являются: Брюссельский договор 1948 г.; Парижский договор 1951 г.; Договор о создании Европейского оборонного сообщества 1950 г.; Римские договоры 1954 г.; доклады министров иностранных дел по организации Европейского политического сотрудничества; Единый Европейский Акт 1986 г.; Маастрихтский договор о создании Европейского Союза 1992 г.; Амстердамский договор о его изменении 1997 г.; Ниццкий договор 2000 г.; Петербургская декларация 1992 г. и прочие декларации к учредительным договорам Европейского Союза и ЕС; Договор о конституции для Европы 2004 г. и др.

Для изучения особенностей правового сотрудничества государств-членов в области ОВПБ, а также для изучения правового инструментария ОВПБ важнейшими правовыми актами являются: Амстердамский договор о Европейском Союзе 1997 г.; Ниццкий договор 2000 г.; действующие решения Европейского Совета; декларации государств-членов и другие акты.

Теоретическая база исследования:

В процессе работы нами задействована специальная научная литература как зарубежных, так и отечественных авторов. Из наиболее значимых в плане исследования общих вопросов и отдельных проблем европейского права работ отечественных авторов мы можем выделить работы Г.Я. Бакировой, А.Я. Капустина, С.Ю. Кашкина, А.Р. Каюмовой, А.В. Клемина, Е.Ю. Ковальковой, М.Л. Костенко, Л.Х. Мингазова, Н.В. Равкина, Б.Н. Топорнина, Н.Т. Эбралидзе, Л.М. Энтина, М.Л. Энтина, Ю.М. Юмашева и др.

В плане исследования права международных организаций и международного права в целом работ отечественных авторов мы можем выделить работы Г.В. Игнатенко, Г.И. Курдюкова, Д.Б. Левина, В.Н. Лихачева, Т.Н. Нешатаевой, Г.И. Тункина, Д.И. Фельдмана, Г.В. Шармазанашвили, Е.Л. Шibaевой и др.

Однако необходимо отметить, что правовому регулированию и истории Второй опоры Европейского Союза отечественными исследователями вообще не посвящено специальных монографий. Важнейшие работы отечественных авторов посвящены, как правило, Европейскому праву в целом, либо изучению отдельных аспектов интеграции, в том числе ее природы, а также правовому регулированию в рамках ЕС.

В результате базовыми для написания работы стали труды зарубежных авторов. Среди них важнейшие работы по истории европейской политической интеграции работы А. Метки, С. Fraser, S. Martin, D. Sidjanski и др.

Важнейшие работы зарубежных авторов, посвященные общим вопросам правового регулирования Второй опоры Европейского Союза, принадлежат авторам: R. Baratta, N. Blokker, M. Brus, Craig P. и G de Burca, M. Cremona, D.M. Curtin, I.G. Dekker, E. Denza, T.C. Hartley, T. Heukels, K.P.E. Lasok, D.P.E. Lasok, K. Lenaerts, H. Wallace, W. Wallace и др.

Особо следует отметить статьи, посвященные отдельным проблемам правового регулирования Второй опоры Европейского Союза, следующих зарубежных исследователей: M. Bothe, M. Eaton, R. Fornasier, S. Fransis, M.G. Garbagnati Ketvel, R. Gomez, P. Grotarex, J. Howorth, S. Keukeleire, G. Muller-Brandeck-Bocquet, N. Peter, J. Peterson, A. Tizzano и др.

Привлечение и использование значительного объема зарубежной литературы стало возможным в результате обучения автора по магистерским программам LLM и EMPA в рамках гранта TEMPUS / TACIS в Левенском Католическом Университете, Бельгия (K.U.Leuven, Belgium) в период с октября 2002 г. по июнь 2003 г., а также научной стажировки автора в Университете им. Юстуса Либиха г. Гиссен, Германия (Justus-Liebig Universitat, Giessen, Germany) в мае 2006 г.

Все цитаты зарубежных изданий, использованных при написании диссертационного исследования, представляют собой авторский перевод.

Научная новизна диссертационного исследования:

Диссертационное исследование является первой в отечественной правовой науке попыткой комплексного анализа ОВПБ Европейского Союза и особенностей его регулирования преимущественно с правовой, а не политологической, точки зрения.

Положения, выносимые на защиту:

В результате предпринятого исследования автор пришел к следующим основным выводам, которые сформулированы в виде основных положений диссертационного исследования, выносимых на защиту:

1. Правовое регулирование ОВПБ Европейского Союза имеет комбинированную природу, сочетающую элементы наднационального уровня правового регулирования с элементами межправительственного сотрудничества; при этом последние имеют доминирующее значение.

Элементы интеграционного (наднационального) характера Второй опоры Европейского Союза проявляются, в частности, в определенном значении деятельности институтов ЕС (Комиссии, Европарламента, Суда ЕС и Суда Первой инстанции ЕС (СПИ ЕС)), в

ограниченном применении процедуры принятия решений путем голосования квалифицированным большинством голосов, а также в возможности, гарантированной положениями Договора о Союзе, установления между государствами-членами более тесного сотрудничества (enhanced cooperation).

Элементы межправительственного сотрудничества обусловлены доминирующей ролью Совета ЕС и Европейского Совета в системе принятия решений по ОВПБ, конвенционным характером правовых инструментов Второй опоры, отсутствием механизма определения содержания общей внешней политики на наднациональном уровне (уровне Европейского Союза) и, исторически, традициями Европейского политического сотрудничества.

2. Нормы, регулирующие сотрудничество государств-членов в области ОВПБ, можно подразделить на три основные уровня:

- нормы, организующие сотрудничество в области общей внешней политики и политики безопасности, включая положения Договора о Союзе и его протоколов, основополагающие решения Совета ЕС, а также нормы мягко-правовой природы деклараций к Договору о Союзе, докладов председателей Совета ЕС и т.п.;

- нормы, формулирующие общую внешнюю политику и политику безопасности Европейского Союза, в том числе общие стратегии, общие позиции и др.;

- нормы, реализующие общую внешнюю политику и политику безопасности, выработанную в рамках внешнеполитического сотрудничества, включая специализированный правовой инструмент – совместные действия.

Два последних выделенных нами вида правовых норм взаимодействуют с первым лишь на процессуальном уровне – они должны соответствовать конвенционным нормам первой группы норм. Таким образом, классификация правовых норм, регулирующих ОВПБ Европейского Союза, не совпадает с таковой, традиционно используемой для права Сообществ. В рамках Второй опоры Европейского Союза бессмысленно выделять «первичное», «вторичное» и «третичное» право.

3. Одной из важнейших особенностей системы правового регулирования Второй опоры Европейского Союза можно признать особую роль т.н. «мягкого права», Мягкое право содержится в многочисленных декларациях, докладах, заключениях, ориентирах и прочих документах, положения которых оказывают значительное влияние на регулирования ОВПБ.

Мягкое право в рамках Второй опоры помимо серьезного практического значения имеет солидный правовой фундамент, правовые основы своего существования, связанные с официальной трактовкой принципов пропорциональности и субсидиарности, а также с

традицией правового регулирования внешнеполитического сотрудничества западноевропейских государств в рамках ЕПС.

4. Суд ЕС и СПИ ЕС могут осуществлять ограниченную и, в основном, косвенную судебную юрисдикцию по отношению к вопросам и спорам, вытекающим из правоотношений государств-членов ЕС и институтов ЕС в области ОВПБ Европейского Союза. Наличие определенного объема юрисдикции судов ЕС по отношению к ОВПБ обусловлено структурой и самой природой правовой системы Европейского Союза.

5. Институциональная структура Второй опоры Европейского Союза подтверждает справедливость концепции «заимствования институтов» Второй опорой у Первой опоры (ЕС).

Указанное утверждение базируется на анализе распределение компетенций между институтами ЕС, осуществляющими ОВПБ Европейского Союза. При этом в рамках Второй опоры Европейского Союза действует значительное число специализированных учреждений, входящих в состав и подотчетных институтам ЕС, в частности Совету ЕС. К таким учреждениям можно отнести Комитет Политики и Безопасности, пост Высокого Представителя по вопросам ОВПБ и ряд подотчетных ему структур и др.

6. Вступление в силу Договора о Конституции для Европы породит множество проблем юридического характера, что может отразиться на функционировании Второй опоры Европейского Союза.

Положения указанного договора предусматривают придание Европейскому Союзу международной правосубъектности, отмену опорной структуры Союза, усиление роли Комиссии в рамках ОВПБ, введение поста Министра иностранных дел Европейского Союза. В то же время ими сохраняется процедура принятия решений в рамках внешнеполитического сотрудничества, нераспространение (с оговорками) компетенции судов ЕС на вопросы ОВПБ. Также к Договору о Конституции для Европы был принят ряд оговорок, которые значительно осложняют принятие оперативных решений в рамках ОВПБ и укрепляют в ней национальный компонент.

Научная апробация исследования:

Основные положения диссертации прошли научную апробацию в ходе обсуждения на кафедре Международного и европейского права юридического факультета Казанского государственного университета, а также в рамках научных публикаций автора.

Практическая значимость исследования:

Исследование может быть использовано для подготовки специальных курсов по европейско-правовой тематике, а также для углубленного изучения Европейского права в целом.

Структура диссертационного исследования:

Структура диссертационного исследования организована в соответствии с поставленными целью и задачами. Работа состоит из введения, трех глав основной части и заключения. Каждая глава работы посвящена решению поставленной задачи, которая, в свою очередь, решается блоком тесно связанных между собой задач частного характера, решению которых посвящены параграфы глав.

Подобная организация работы видится логичной также потому, что каждая из трех глав решает задачу определенного уровня: уровня правового закрепления – уровня особенностей как правовой подсистемы – уровня инструментов реализации.

II. Содержание работы:

Во **введении** к диссертации автором обосновывается выбор темы исследования, ее актуальность, дается характеристика изученности темы, ставятся цели и задачи исследования, указываются нормативная и теоретическая основы исследования, определяются методы исследования, указываются практическая значимость исследования, научная новизна, апробация результатов исследования, а также формулируются положения, выносимые на защиту.

Глава первая «Основные этапы формирования и правовое регулирование сотрудничества государств-членов ЕС в области общей внешней политики и политики безопасности» посвящена изучению особенностей правового регулирования сотрудничества государств-членов ЕС в области общей внешней политики в рамках отдельных моделей политической интеграции, нашедших воплощение на пути становления Второй опоры Европейского Союза.

Решение задачи данной главы подразумевает ретроспективный анализ правового сотрудничества государств Западной Европы в сфере внешнеполитической интеграции (сотрудничества).

Первый параграф главы «Становление правового сотрудничества государств Западной Европы в сферах общей внешней политики и политики безопасности (1947-1969

22.)» посвящен изучению этапа внешнеполитической интеграции до момента организации процесса Европейским политическим сотрудничеством (далее – ЕПС).

К концу 40-х гг. XX века сложились основные экономические и политические предпосылки для интеграционных процессов в Западной Европе. При этом основными причинами интеграционных процессов в сфере военно-политической и в сфере тяжелой промышленности были, с одной стороны, необходимость строить общую оборону от гипотетической угрозы с Востока, с другой – контролировать восстанавливаемый военный потенциал Германии. Международная обстановка диктовала первостепенность интеграции именно в военной сфере.

На данном этапе происходит выработка концептуальных подходов, методов интеграции во внешнеполитической сфере. С началом функционирования Европейского объединения угля и стали (ЕОУС), а затем Европейского Экономического Сообщества (ЕЭС) и Евратома накапливается опыт правового сотрудничества государств в различных сферах, опыт правового оформления наднациональных институтов.

Однако, в политической и военной сферах применение интеграционных моделей ЕОУС, ЕЭС и Евратома оказалось невозможным. Так, создание интегрированной Европейской армии на основе проекта Европейского Оборонного Сообщества (ЕОС) провалилось из-за необходимости строительства и наднациональных структур ее управления. Государства не желали передать часть своего суверенитета в области внешней политики и обороны международным организациям.

В этот период политическая интеграция, всецело зависящая от интеграции в военной сфере, оказалась неосуществима. Военная же интеграция избирает классическую модель военного альянса – создаются Западно-европейский Союз (ЗЕС, изначально – Организация Брюссельского договора), Организация Северо-атлантического договора (НАТО). С момента провала ратификации договора по ЕОС безопасность, особенно в военном смысле этого слова, перестала быть объектом европейской интеграции.

Отличным от ЕОС и Европейского Политического Союза в концептуальном плане стал проект организации политического сотрудничества по плану Фуше, предусматривавшего в основном межправительственную организацию такого сотрудничества со слабым наднациональным элементом. Практической реализации плана помешала оппозиция стран-участниц НАТО и боязнь государств-членов ЕС ослабить институциональную структуру Сообществ, распространив межправительственную концепцию принятия решений и на наднациональные структуры.

Второй параграф главы «Правовое регулирование Европейского политического сотрудничества» посвящен изучению правового регулирования ЕПС как первой воплощенной на практике политико-интеграционной модели.

Создание ЕПС является важнейшим шагом на пути формирования Второй опоры и стало возможным в результате последовательной политики Франции, направленной на ослаблении гегемонии США в европейских политических делах. Созданию ЕПС также способствовало временное ослабление позиций США в результате Вьетнамской войны (1967 – 1973 гг.); стремление Соединенного Королевства форсировать свое вхождение в ЕС; совпадение на данном этапе взглядов Великобритании и Франции на формы политического сотрудничества; институциональная зависимость государств-членов ЕС – противников плана Фуше от голоса Франции в Совете по вопросу о расширении ЕС.

В основу ЕПС была положена французская модель организации политического сотрудничества, подразумевающая следование трем принципам: принципу жесткого разделения ЕС и ЕПС; принципу нерушимости суверенитета государств в сфере внешней политики; принципу единогласия принятия решений в рамках ЕПС.

ЕПС было динамичной структурой. Отсутствие долгое время четкой правовой регламентации деятельности ЕПС, использование для его регулирования в основном мягкого права, способствовало его быстрому развитию в рамках первоначальной модели.

После вступления в силу в 1987 г. Единого Европейского Акта (ЕЕА) нормы мягкого права ЕПС, содержащиеся в докладах министров иностранных дел государств-членов ЕС и декларациях, не утратили своего значения и продолжали применяться, в частности, для детализации норм ЕЕА и более оперативного – за счет отсутствия процедур ратификации – регулирования правоотношений, возникающих в области ЕПС.

Следует подчеркнуть ограниченность возможностей ЕПС, обусловленную не обязательным характером его решений для государств-членов и почти полным отсутствием координации усилий с ЕС.

Накопленный ЕПС опыт работы смог существенно трансформировать европейскую внешнеполитическую и дипломатическую практику, создал условия для организации формального сотрудничества в сфере общей внешней политики в рамках Европейского Союза.

Третий параграф главы «Вторая опора Европейского Союза» решает частную задачу изучения истории и основ правового закрепления ОВПБ Европейского Союза.

Создание ОВПБ стало возможно лишь на базе опыта ЕПС. Межправительственной конференцией 1991 г. были выявлены значительные разногласия между государствами-членами ЕС по вопросам принципов, концепции и организации будущей ОВПБ. Этому способствовало противостояние Франции и Англии трансформации конфиденциальной межправительственной работы ЕПС в работу под эгидой институтов Сообществ, их неприятие возможности принятия политических решений на основе голосования большинством, а также противостояние т.н. «атлантистов» и «европеистов» по вопросам взаимоотношений структур ОВПБ с НАТО.

Коренные концептуальные разногласия в видении организации будущей ОВПБ удалось частично преодолеть в результате выработки опорной модели Европейского Союза.

Будучи учрежденной в качестве Второй опоры Европейского Союза, в ОВПБ изначально был заложен ряд компромиссов.

Со вступлением в силу Маастрихтского договора мы можем констатировать следующие качественные изменения во внешнеполитическом сотрудничестве по сравнению с ЕПС:

- обязательность актов Второй опоры для государств-членов;
- возможность принятия ограниченного числа решений путем голосования квалифицированным большинством;
- конкретный механизм для осуществления совместных действий;
- военное измерение политической интеграции.

В результате специфики отношений, подлежащих регулированию в рамках ОВПБ, с принятием Маастрихтского договора нормы мягкого права сохранили существенное значение в правовой системе Второй опоры Европейского Союза.

ЗЕС рассматривался Маастрихтским договором как «неотъемлемая часть развития Союза», источник оперативных возможностей Европейского Союза.

Относительно небольшой опыт ОВПБ приводит к незначительным изменениям Второй опоры амстердамской и ниццкой версиями Договора о Союзе – они во многом являются попытками частными мерами преодолеть низкую эффективность ОВПБ, структурированную в соответствии с Маастрихтским договором. Основными достижениями Амстердамского и Ниццкого договоров можно признать:

- учреждение должности Высокого Представителя Европейского Союза по ОВПБ;
- ослабление принципа единогласия принятия решений введением процедуры голосования квалифицированным большинством по некоторым вопросам Второй опоры;
- разработка процедуры углубленного сотрудничества;
- расширение круга вспомогательных структур в рамках институтов ЕС.

Четвертый параграф главы «Конституционные перспективы развития ОВПБ» посвящен изучению перспектив развития модели правового закрепления Второй опоры Европейского Союза на основе изучения модели, заложенной в Договор о Конституции для Европы.

Положения Договора о Конституции для Европы в отношении модели организации ОВПБ достаточно противоречивы. По сути можно констатировать сохранение двух основных позиций государств-членов ЕС в вопросе организации внешнеполитического сотрудничества: с одной стороны – стремление придать ОВПБ интеграционный характер и сблизить модель ее правового регулирования с *acquis communautaire* (право ЕС); с другой стороны – стремление восстановить сугубо межправительственное сотрудничество, как это было в рамках ЕПС.

Так, сторонники придания ОВПБ интеграционного характера сумели провести в текст договора нормы о международной правосубъектности Европейского Союза, сумели отменить опорную структуру Союза, а также усилить роль Комиссии в рамках ОВПБ. Введение поста Министра иностранных дел Европейского Союза также можно отнести к «достижениям» сторонников этой точки зрения.

В то же время, оппоненты интеграционного будущего ОВПБ сумели отстоять процедуру принятия решений в рамках внешнеполитического сотрудничества, почти полное нераспространение юрисдикции судов ЕС на вопросы ОВПБ, а также приняли ряд оговорок к договору, которые значительно осложняют принятие оперативных решений в рамках ОВПБ и укрепляют в ней национальный компонент.

Глава вторая «Особенности Второй опоры как правовой подсистемы Европейского Союза» посвящена решению задачи выявления и анализа особенностей Второй опоры как правовой подсистемы Европейского Союза.

Первый параграф главы «Право ОВПБ – понятие, структура и место в системе Европейского права» направлен на решение подзадачи анализа системы источников права Второй опоры Европейского Союза и выявления ее особенностей.

Принцип единства права Европейского Союза прямо не закреплен в союзном учредительном договоре, однако такое единство вполне допустимо. В целом невозможно только на основании положений Договора о Союзе определить степень такого единства – возможны варианты от его декларативности до реального единства правовой системы Европейского Союза.

Право Европейского Союза носит комплексный характер, что выражается в особенностях его структуры, особенностях правовой природы его структурных элементов, а также в особенностях взаимодействия таких структурных элементов. С нашей точки зрения, одна из интереснейших и важнейших особенностей структуры союзного права – определенная правовая автономия опор Европейского Союза и, в частности, Второй опоры.

Право Второй и Третьей опор отличается от коммунитарного права других опор как с точки зрения нормативного комплекса (разные разделы союзного договора и природа норм, отдельные комплексы норм вторичного – условно по отношению к ОВПБ и ПВД – права), так и с точки зрения подлежащих регулированию правоотношений, с точки зрения правоприменительного процесса и, возможно, с точки зрения правосознания (работа преимущественно наднациональных институтов «против» межправительственного сотрудничества). Поэтому правомерно определить право Второй (и Третьей) опоры как подсистему правовой системы Европейского Союза.

Классификацию правовых актов Второй опоры по основанию предмета регулирования следует проводить по видам, непосредственно указанным в Договоре о Союзе, либо по содержанию: на организующие политику, формулирующие политику и на направленные на практическую реализацию такой политики.

Второй параграф главы «Роль мягкого права в системе правового регулирования Второй опоры Европейского Союза» посвящен изучению феномена особой роли «мягкого права» в системе правового регулирования ОВПБ, как одной из важнейших и в то же время наименее изученных особенностей правовой подсистемы ОВПБ.

Роль мягкого права в системе правового регулирования Второй опоры Европейского Союза можно свести к следующим функциональным составляющим:

1. Расширение и развитие норм Договора о Европейском Союзе с возможной последующей трансформацией «мягкой» нормы в «жесткую».
2. Апробация конвенционных норм до их вступления в силу (до ратификации).
3. Наполнение ОВПБ реальным содержанием с последующей реализацией сформулированных внешнеполитических курсов и программ специальными правовыми инструментами конвенционной природы.
4. Упрощение процедуры принятия конвенционных норм на базе мягко-правовых договоренностей.

Следует учитывать, что мягкое право Второй опоры помимо серьезного практического значения имеет солидный правовой фундамент, правовые основы своего существования, связанные с официальной трактовкой принципов пропорциональности и субсидиарности, а также с традицией правового регулирования внешнеполитического сотрудничества западноевропейских государств в рамках ЕПС.

Третий параграф главы «К вопросу о юрисдикции Суда ЕС по отношению к ОВПБ Европейского Союза» направлен на изучение возможности и объема судебной юрисдикции по отношению ко Второй опоре Европейского Союза.

Сотрудничество государств-членов в рамках ОВПБ формально подпадает под юрисдикцию Международного Суда ООН. В то же время практически ситуация обращения государства-члена ЕС в указанный международный судебный орган маловероятна.

Ситуации, в рамках которых такая юрисдикция судов ЕС может быть осуществлена, ограничиваются следующими случаями:

- суды ЕС полномочны осуществлять контроль соответствия документов, изданных в рамках Второй опоры Европейского Союза, обязательствам государств-членов ЕС, возникшим из *acquis communautaire* (Договор о ЕС);

- суды ЕС обладают компетенцией разрешать споры, возникшие по вопросам применения ЕС экономических и финансовых санкций, даже если таковые направлены на решение задач ОВПБ и санкционированы первоначальным решением Совета в рамках ОВПБ;

- суды ЕС вправе квалифицировать действия государств-членов ЕС, в том числе предпринятые в рамках ОВПБ, как противоречащие их обязательствам, возникшим из Договора о ЕС;

- суды ЕС вправе рассматривать споры о возмещении ущерба третьим лицам, возникшего в результате действий, предпринятых государствами-членами ЕС в рамках ОВПБ;

- суды ЕС в определенных условиях могут обладать юрисдикцией по отношению к актам межопорного характера – международным договорам Европейского Союза, общим стратегиям и т.п.

С нашей точки зрения, наличие определенного объема юрисдикции судов ЕС по отношению к ОВПБ обусловлено структурой и самой природой правовой системы Европейского Союза.

Глава третья Правовые и институциональные средства осуществления ОВПБ посвящена изучению правовых и институциональных инструментов осуществления общей внешней политики и политики безопасности Европейского Союза.

Вопреки сложившейся в правовой науке традиции, изучающей институциональную структуру ЕС в качестве важнейшей составляющей европейского правопорядка, некой основы самобытности европейских интеграционных процессов, нам видится более уместным рассматривать ее именно с точки зрения утилитарной – в качестве инструмента осуществления ОВПБ.

Первый параграф главы «Институциональная структура Второй опоры Европейского Союза» направлен на изучение институциональной структуры Второй опоры Европейского Союза.

Маастрихтский договор полностью институционализировал ОВПБ, но реально большая часть вопросов ОВПБ проходит через Европейский Совет и Совет Европейского Союза – институты, в которых преобладает национальный элемент, т.е. формальная институционализация работы в рамках ОВПБ Маастрихтским договором не привела к существенному пересмотру ролей институтов ЕС по сравнению с ЕПС.

Хотя Европейский Совет и является ключевой фигурой в регулировании ОВПБ, он все менее способен эффективно исполнять весь спектр разнородных задач, возложенных на него, несмотря на создание в системы вспомогательных структур в рамках Совета. Общепризнанна необходимость интенсивных реформ Совета.

Высокий Представитель по ОВПБ является удобным средством персонификации Совета в рамках Европейского Союза и ОВПБ Европейского Союза на международной арене, но эта структура не обеспечивает единого руководства, лидерства в ОВПБ. Можно констатировать динамичность и незавершенность развития этой структуры.

Необходимость преодолеть заложенные в структуру ОВПБ минусы ведет к расширению участия других институтов в процессе выработки ОВПБ, но до сих пор их роль в основном сводится к межопорному регулированию. Так, участие Комиссии ограничивается наблюдением за процессом выработки ОВПБ, Комиссия не имеет права инициативы. Но она играет ключевую роль в решении о необходимости внешнеэкономических действий (например, экономических санкций) в поддержку совместных действий Второй опоры.

Европейский Парламент не имеет серьезных позиций во Второй опоре, но наделен функциями межинституциональной подготовки международных договоров о партнерстве, может консультировать и давать рекомендации Совету по вопросам ОВПБ, формирования бюджета ЕС, из которого финансируются мероприятия в рамках Второй опоры. Тем не менее, можно констатировать наличие тенденции к т.н. «брюсселизации» ОВПБ.

Второй параграф главы «Специализированные институты Европейского Союза и ЗЕС, осуществляющие Общую Европейскую Политику Безопасности и Обороны» посвящен изучению военных институтов и институтов безопасности ОВПБ.

Организация военных структур Европейского Союза отличается сложностью и частым дублированием функций и задач разными институтами. Дополнительную сложность вносит незавершенность гармонизации структур Европейского Союза и ЗЕС.

Военный Комитет Европейского Союза является важнейшей структурой в осуществлении общей европейской политики безопасности и обороны. Военный Комитет осуществляет военное руководство всеми военными мероприятиями в рамках ОВПБ и контролирует осуществление военных операций. Он также выполняет информационную функцию по отношению к Комитету Политики и Безопасности Европейского Союза.

Военный штаб, несмотря на структурную принадлежность Генеральному Секретариату Европейского Союза, полностью подчинен в своей деятельности Военному Комитету. Можно констатировать закрепление за Военным Штабом трех основных функций: функции военной экспертизы (включая наблюдение и раннее прогнозирование кризисных ситуаций, а также их оценку) или информационной функции; функции военно-стратегического планирования; функции организации сотрудничества в многонациональных штабах, включая структуры НАТО – координирующую функцию.

Система органов ЗЕС формально не входит в систему институтов Союза, но фактически поставлена на службу Второй опоры с целью организации военного компонента Общей европейской политики безопасности и обороны (ЕПБО). В связи с необходимостью

гармонизации структур Европейского Союза и ЗЕС последние были реформированы: Совет ЗЕС был перемещен в Брюссель, создан Орган Планирования и Институт Исследования Проблем Безопасности, Генеральный Секретарь ЗЕС одновременно является Высоким Представителем Европейского Союза по ОВПБ.

Третий параграф главы «Специализированные правовые инструменты Второй опоры Европейского Союза» посвящен классификации, характеристике правовой природы, структуры, порядка применения и принятия отдельных видов специализированных правовых инструментов Второй опоры Европейского Союза.

Помимо обычных решений Совета, Договор о Союзе устанавливает несколько видов специализированных правовых инструментов для Второй опоры: общие стратегии, общие позиции, решения о совместных действиях, международные соглашения.

Предусмотрен особый механизм заключения международных соглашений в рамках Второй опоры – через переговоры председательствующего государства-члена, при посредстве Комиссии. Такие соглашения не несут обязательств для государства-члена, которое на Совете заявило о противоречии их положений национальной конституционной процедуре. В то же время, такие соглашения могут содержать нормы о передаче части компетенции государств-членов Европейскому Союзу. Международные соглашения Европейского Союза в рамках ОВПБ обязательны для исполнения институтами ЕС.

В **заключении** диссертации сформулированы основные выводы, к которым пришел автор в результате предпринятого исследования.

Публикации автора по теме диссертации:

Публикация в издании, рецензируемом ВАК Министерства образования РФ:

1. Данелия Г.Р. Мягкое право в системе правового регулирования Второй опоры Европейского Союза // Международное публичное и частное право. Выпуск 6. – М.: Издательство «Юрист», 2006 г. * – 0,7 п.л.;

Публикации в прочих изданиях:

2. Данелия Г.Р. Особенности системы источников права Второй опоры Европейского Союза // Сборник аспирантских научных работ. Выпуск 7. Т. 1. / Под ред. Р.М. Валеева. - Казань: Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина, 2006. – 0,4 п.л.;

3. Данелия Г.Р. Институциональная структура Второй опоры Европейского Союза // Вестник ТИСБИ. Выпуск 1. – Казань: Издательский центр Академии управления «ТИСБИ», 2006. – 1 п.л.;

4. Данелия Г.Р. Роль мягкого права в системе правового регулирования внешнеполитического сотрудничества государств-членов ЕС // Сборник аспирантских научных работ. Выпуск 6. / Под ред. Р.М. Валеева. - Казань: Казанский государственный университет, 2005. – 0,6 п.л.;

5. Данелия Г.Р. Роль «мягкого права» в системе правового регулирования Второй опоры Европейского Союза: постановка проблемы // Сборник аспирантских научных работ. Выпуск 5. Часть I / Под ред. Р.М. Валеева. - Казань: Центр инновационных технологий, 2004. – 0,5 п.л.;

6. Данелия Г.Р. Политико-правовые аспекты интеграции Великобритании в Европейское Сообщество // Материалы Международной конференции студентов и аспирантов по фундаментальным наукам «Ломоносов». Выпуск 6. – М.: Центр студентов МГУ, 2001. – 0,3 п.л..

* На момент рассылки автореферата статья находится в печати.